



CRITERI GESTIONALI OBBLIGATORI IN ALLEVAMENTO E CONTROLLI UFFICIALI:

INDICAZIONI OPERATIVE

Contributi tecnico-scientifici:

Boglione Armando, Viotti Domenico*, Ferrero Enrico Maria*, Graglia Mauro**, Panzieri Stefano**, Gallo Anna Teresa**, Parasacco Massimo**, Gino Paolo**, Durando Piero**, Picco Luca***, Vottero Valentina***, Gatto Stefano***, Cravero Mauro***, Dadone Andrea°, Curti Piercarlo°, Costa Barbara°, Ferrero Alberto°, Mereu Marcello°°

Testi a cura di:

Marro Silvia, Costantini Chiara, Montesion Luna, Griglio Bartolomeo - ASLTO5 CeIRSA

- * ASLTO5 CeIRSA Sanità Animale – area A
- ** ASLTO5 CeIRSA Igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche – area C
- *** Regione Piemonte Settore Prevenzione e Veterinario
- ° ASLCN1 Igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche – area C
- °° ASLCN1 Sanità Animale – area A
- °°° Veterinario Libero professionista

N.B.

Le presenti indicazioni operative sono state realizzate a supporto dei controlli effettuati presso la ASLTO5.

Il contributo, fornito dagli esperti consultati per la redazione del presente documento che si ringraziano, è stato espresso nell'ambito della esperienza e professionalità dei singoli e non necessariamente rappresenta il punto di vista dell'Amministrazione di appartenenza.



Premessa

A seguito dei risultati degli audit effettuati dalla DG AGRI e dal FVO nel 2017, rispettivamente per la verifica della sussistenze dei requisiti di legge necessari per l'erogazione dei contributi dei fondi derivanti dalla Politica Agricola Comunitaria e sulle modalità di verifica delle mutilazioni legate al taglio della coda negli allevamenti suini, che hanno evidenziato l'esigenza di adottare dei correttivi per migliorare l'efficacia dei controlli ufficiali svolti dalle autorità competenti presso gli allevamenti italiani, il Ministero della Salute ha sollecitato le Regioni e le ASL a verificare le attività svolte dai servizi veterinari adottando provvedimenti sanzionatori nei confronti di coloro che non svolgano correttamente il proprio ruolo. Sempre il Ministero, in collaborazione con le Regioni, ha provveduto a predisporre delle nuove check-list sui Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) con relative istruzioni per tutti i campi di competenza veterinaria.

È inoltre in fase di sviluppo il sistema "ClassyFarm" che, integrando vecchi e nuovi sistemi informativi (BDN, ricetta elettronica, vetinfo, ecc.) che dovrebbe diventare il riferimento per la categorizzazione in base al rischio degli allevamenti. Il nuovo approccio, che dovrebbe vedere un ruolo centrale del veterinario aziendale, risulta basato, da un lato sul pluriennale lavoro svolto dal CRENBA-IZSLER con la predisposizione di check-list per la valutazione della biosicurezza e del benessere animale, dall'altro sulla piattaforma informatica sviluppata dall'IZS dell'Abruzzo e del Molise.

La verifica dei CGO

Le nuove liste di riscontro, non molto diverse da quelle utilizzate negli anni precedenti, si inseriscono in un contesto di controlli ufficiali che già in passato a livello ASL risultava basato su piani di controllo emanati sempre dal livello centrale, che prevedono a loro volta strumenti di controllo che in parte si sovrappongono a quelli previsti per i CGO.

Resta al momento da chiarire come interagiscano nel sistema i diversi piani nazionali di controllo. Il Piano Nazionale Alimentazione Animale (PNAA), il Piano Nazionale Residui (PNR), il Piano Nazionale di farmacovigilanza ed i controlli sul benessere animale sono documenti di programmazione che prevedono attività di prelievo di campioni e analisi integrate da verifiche effettuate mediante check-list che non risultano abrogate, ma che non è chiaro quando debbano essere impiegate e non sempre, per la diversa formulazione, consentono un allineamento automatico con il sistema "CRENBA" che punta ad attribuire un giudizio ed un punteggio complessivo piuttosto che sul singolo requisito, come invece sarebbe previsto dal controllo ufficiale.

Le verifiche per la condizionalità, come ribadito nelle istruzioni ministeriali, sono infatti a tutti gli effetti controlli ufficiali e quindi richiedono tutte le attenzioni (campionamento effettuato presso l'allevamento, risultanze basate su evidenze di conformità e non conformità, ecc.) e l'utilizzo degli strumenti normalmente previsti dai regolamenti dell'Unione Europea (imposizioni/prescrizioni, sanzioni, ecc.) e gli adempimenti previsti per le Pubbliche amministrazioni dalla Legge 35/2012 e dal Dlgs 33/2013 che in particolare, all'articolo 25: "Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle imprese" stabilisce l'obbligo di pubblicazione, in modo dettagliato e facilmente comprensibile, sul proprio sito istituzionale, l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative.

Il controllo ufficiale in allevamento

L'utilizzo degli strumenti e dei metodi del controllo ufficiale deve essere ulteriormente implementato tra i medici veterinari che svolgono i controlli nella produzione primaria ed i requisiti devono essere conosciuti anche dai veterinari aziendali chiamati a supportare l'allevatore nell'adottare scelte gestionali corrette.

Le molteplici finalità (sicurezza alimentare ed erogazione di finanziamenti) di questo tipo di controlli, richiedono un livello di attenzione ancora maggiore di quello previsto per i normali controlli: il processo di verifica che porta alla espressione del giudizio (FAV-SFAV, A-B-C) deve infatti essere il più possibile standardizzato e trasparente in modo che le eventuali ri-verifiche effettuate da altri Enti (es. Agenzia



Regionale per le Erogazioni in Agricoltura) possano pervenire, con lo stesso campionamento e le stesse evidenze, alle stesse risultanze. È pertanto indispensabile documentare la verifica mediante una relazione “ex art.9” (SCU) che riporti in modo dettagliato le attività effettivamente svolte con le relative evidenze previste dalle check list ministeriali solo a fronte di non conformità.

A tale scopo è utile, oltre al rispetto delle buone pratiche di controllo già descritte nelle istruzioni ministeriali, prevedere l’impiego di uno strumento condiviso e standardizzato per definire, dove non sia già stabilito, il numero di animali che costituisce il campione da sottoporre a verifica (es. CGO6, CGO7, CGO8). Il numero di animali verificati nel corso di un controllo (non è possibile in allevamenti di grandi dimensioni, per l’impegno di risorse che questo richiederebbe, pensare di verificare tutti gli animali presenti) è infatti in grado di influire sulle risultanze e deve pertanto assicurare criteri di rappresentatività dell’azienda verificata.

Esistono varie tabelle e programmi informatici che supportano questo tipo di decisioni; in questo caso si ritiene opportuno proporre l’utilizzo la tabella prevista dalla Regione Lombardia (allegato C D.d.s. Regione Lombardia n. 13284 del 26.10.2017 “Approvazione del manuale operativo dei controlli di condizionalità 2017”), documento dal quale sono stati mutuati anche alcuni indicatori per la categorizzazione delle non conformità.

Numerosità del campione per rilevare una percentuale di irregolarità pari almeno al 5% con il 95% di livello di confidenza

NUMEROSITA' DELLA POPOLAZIONE	NUMEROSITA' DEL CAMPIONE
fino a 20	tutti
21	20
22	21
da 23 a 24	22
25	23
da 26 a 27	24
28	25
da 29 a 30	26
da 31 a 32	27
da 33 a 34	28
da 35 a 36	29
da 37 a 38	30
da 39 a 40	31
da 41 a 43	32
da 44 a 45	33
da 46 a 48	34
da 49 a 51	35
da 52 a 55	36
da 56 a 58	37
da 59 a 62	38
da 63 a 67	39
da 68 a 72	40
da 73 a 77	41
da 78 a 83	42
da 84 a 90	43
da 91 a 98	44
da 99 a 107	45
da 108 a 117	46
da 118 a 130	47
da 131 a 144	48
da 145 a 162	49
da 163 a 184	50
da 185 a 211	51
da 212 a 247	52
da 248 a 297	53
da 298 a 369	54
da 370 a 483	55
da 484 a 691	56
da 692 a 1194	57
da 1195 in poi	58

La gestione delle non conformità

Nel corso della verifica, le risultanze saranno classificate sia sulla base delle indicazioni AGEA (FAV-SFAV) che di quelle previste dalle linee guida Accordo Stato-Regioni CSR 212 del 10 novembre 2016 sull'applicazione dei Regolamenti CE n. 882/2004 e n. 854/2004, tenendo conto della seguente scheda di classificazione delle conformità e delle non conformità e degli adempimenti previsti dalla linea guida stessa.

Classificazione delle NC prevista dalle linee guida Accordo Stato-Regioni CSR 212 del 10 novembre 2016:

Tabella 1

Scala della conformità	Livello di conformità	Azioni conseguenti
SI (SI maiuscolo) Requisito/procedura completamente rispettato	Conforme al requisito	Nessuna
si (si minuscolo) Requisito/procedura da modificare che comunque non influisce al momento sul rischio	Conforme da migliorare	Indicazioni di miglioramento di cui all'articolo 9 paragrafo 2 del Reg. 882/2004
nc minore Requisito/procedura non completamente rispettato ma che comunque non influisce al momento sul rischio	Non conforme in maniera minore	Imposizione (art .54 comma 2, lettera a, Reg. (CE) 882/2004)
NC grave Requisito/procedura non rispettati	Non conforme	Imposizione art 54, comma 2, lettera b, c,d,e,f,g,h e art. 55 Reg. (CE) 882/2004

Il riscontro di non conformità comporterà, da parte della autorità competente, l'adozione delle seguenti misure:

1. Nel caso di **nc minore** e **NC grave** dovrà essere annotata nella SCU l'indicazione degli interventi da adottarsi a cura dell'OSA/OSM, fermo restando che le modalità di risoluzione delle non conformità sono a carico dell'OSA/OSM;
2. Le misure da adottare, sotto forma di imposizioni di piani di azione, saranno ai sensi dell'articolo 54 del Regolamento CE n.882/2004, notificate per iscritto come provvedimenti amministrativi (legge 241/90 e smi) all'OSA/OSM;
3. In presenza di NC grave, si procederà alla formale contestazione di illeciti amministrativi e redazione di atti distinti o trasmissione atti alla procura per le ipotesi di illecito penale;
4. La risoluzione delle nc e NC dovrà sempre essere verificata: per le nc la verifica può essere effettuata nel successivo sopralluogo programmato, mentre per le NC l'AC valuterà l'esigenza di prevedere un intervento ad hoc a carico dell'OSA/OSM; in caso di controlli per la condizionalità, la risoluzione delle non conformità dovrà sempre essere verificata nei tempi previsti dalla Regione;
5. La mancata rimozione di una **nc minore** nei tempi prescritti, fatto salvo cause di forza maggiore, o qualora la sua risoluzione risulti inadeguata e perciò inefficace, esiterà in una **NC grave**.
6. Si deve considerare una **NC grave** anche il ripetersi di nc minori ricadenti sempre nello stesso tipo di requisito/procedura e/o correlate fra di loro.

Equivalenza del sistema di classificazione delle NC per la compilazione delle Check-list sulla protezione degli animali negli allevamenti:

Non conformità	Linee guida Accordo Stato-Regioni	Categoria	Azioni intraprese dall'Autorità Competente
No (no minuscolo)	Nc minore	A	Non conformità per le quali viene richiesto di rimediare entro un termine inferiore ai tre mesi e non viene contestato alcun illecito amministrativo o penale.
		B	Non conformità per le quali viene richiesto di rimediare entro un termine superiore ai tre e non viene contestato alcun illecito amministrativo o penale.
NO (NO maiuscolo)	NC grave	C	Non conformità per le quali viene contestato un illecito amministrativo o penale (vi appartengono i casi più gravi di non conformità e le reiterazioni).

Notifica del provvedimento amministrativo:

Il provvedimento amministrativo (scheda di non conformità) notificato all'OSA/OSM dovrà riportare almeno:

- ✓ Riferimento all'identificativo della SCU;
- ✓ Descrizione della NC rilevata
- ✓ Provvedimenti adottati dalla AC
- ✓ Termine entro il quale provvedere alla risoluzione
- ✓ Se del caso la descrizione delle azioni che l'OSA/OSM intende intraprendere
- ✓ Eventuali altri provvedimenti (es. sequestri o limitazione dell'uso di locali, apparecchiature, attrezzature, prodotti, ecc.)
- ✓ Firma di chi ha eseguito il CU e dell'OSA/OSM
- ✓ Data di verifica della chiusura della NC da parte della AC
- ✓ Eventuali modalità di richieste di proroga
- ✓ Le modalità per eventuali ricorsi.

Inserimento dei dati sui sistemi informativi e responsabile del procedimento

Le check list, ad esclusione di quelle inerenti l'identificazione e la registrazione degli animali, prevedono verifiche che nel modello organizzativo oggi presente in gran parte delle Regioni e delle ASL, afferiscono a competenze di 2 diverse strutture: la Sanità Animale – area A e l'Igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche – area C.

Dal punto di vista giuridico, viste le ricadute su trasparenza e responsabilità in caso di contenziosi, è pertanto importante definire, in caso di riscontro di non conformità, le responsabilità del procedimento per l'inserimento dei dati sul sistema informativo a disposizione dell'Organismo Pagatore e per i provvedimenti previsti dal sistema dei controlli ufficiali definito dal Regolamento CE n.882/2004 (in fase di sostituzione da parte del Regolamento UE n.625/2017) che prevedono delle prescrizioni con l'individuazione di un termine entro il quale l'OSA che alleva animali deve adottare le misure per la risoluzione della non conformità e le eventuali sanzioni amministrative o penali.



I modelli utilizzabili sono diversi:

- Attribuzione formale da parte della ASL (delibera), alla struttura organizzativa incaricata di effettuare le verifiche sui requisiti CGO, del mandato a gestire tutti i procedimenti che possono scaturirne; occorre in questo caso assicurare che presso la struttura siano disponibili anche mediante specifiche istruzioni documentate, le competenze necessarie; tutto il procedimento è in carico ad un'unica struttura;
- Gestione in modo congiunto degli interventi assicurando mediante accordi tra le strutture la presenza delle competenze necessarie; entrambe le strutture sono responsabili del procedimento per le rispettive competenze e per ogni intervento di controllo viene individuato un responsabile della verifica che può essere indifferentemente di una o dell'altra disciplina con l'incarico di coordinare l'intervento e inserire i dati sul sistema informativo; i provvedimenti prescrittivi saranno emanati congiuntamente dalle 2 strutture mentre le sanzioni saranno proposte dagli accertatori competenti per la norma violata; sono coinvolte in modo paritetico entrambe le strutture;
- Attribuzione ad una struttura, responsabile del procedimento, il compito di verificare anche i requisiti di competenza di un'altra struttura ma senza il mandato alla gestione dei procedimenti di competenza dell'altra struttura; in questo caso la struttura che svolge la verifica provvederà in caso di non conformità non afferenti alla disciplina a segnalare in modo formale alla struttura competente le non conformità per l'adozione dei provvedimenti prescrittivi e, ove previsto, previo nuovo accertamento, sanzionatori; la struttura responsabile del procedimento che provvederà a gestire il caricamento dei dati sui sistemi informativi e riceverà informazioni sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti dalla struttura competente; una struttura è responsabile del procedimento con poteri di delega all'altra struttura dell'adozione dei provvedimenti su materie di competenza (è il modello proposto dalla Regione Piemonte).

Un'altra delle possibili opzioni potrebbe essere quella di prevedere l'effettuazione esclusivamente del controllo previsto dal campione concordato con l'OP: se la verifica riguarda il benessere animale, non sarà verificata la parte di identificazione e registrazione seppur prevista nella check list in quanto già oggetto di valutazione su un campione appositamente individuato. Eventuali non conformità rilevate nel corso dei controlli sarà in questo caso segnalata formalmente alla struttura di competenza che provvederà ad effettuare proprie verifiche ad hoc.

Le problematiche legate al procedimento di contestazione di illeciti amministrativi di cui alla legge 689/81, consigliano, ove possibile, in presenza di situazioni che possano configurare una sanzione, richiedere l'intervento di personale della disciplina di competenza nell'ambito dell'intervento in corso che potrà eventualmente essere procrastinato per una integrazione di indagine.

L'interpretazione e la standardizzazione delle modalità di verifica delle misure previste dai requisiti

Tenuto conto dell'impatto economico e di immagine, legato al sistema dei controlli veterinari per le filiere produttive nazionali, e della responsabilità dei colleghi libero professionisti che sono chiamati sul campo a svolgere una delicata e complessa attività, nell'ottica di fornire un supporto all'allevatore per ottemperare ai requisiti CGO declinati dalle check list ministeriali, si è ritenuto necessario provare a definire delle istruzioni mediante un processo che ha visto la partecipazione, con una condivisione di esperienze e conoscenze, mediante lo strumento della tecnica Delphi, da parte di colleghi ASL e di Libero professionisti. L'obiettivo è stato quello di definire, per ogni voce, gli adempimenti per l'allevatore e le modalità di verifica con la categorizzazione delle risultanze, sia secondo lo schema concordato con l'Autorità competente per le erogazioni in agricoltura (AGEA a livello nazionale), sia sulla base dello schema previsto dalle linee guida 882 al fine delle prescrizioni ed eventuali sanzioni.

È opportuno ricordare che tale attività rientra, ai sensi del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da



parte delle pubbliche amministrazioni”, articolo 25: “Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle imprese”, tra gli obblighi di trasparenza della Pubblica Amministrazione.

Per predisporre le istruzioni è stata effettuata una ricognizione di tutta la normativa e della documentazione disponibile (allegato 1) a livello nazionale (istruzioni ministeriali, manuali CREMBA, manuali approvati dal Ministero per l’autocontrollo, manuali predisposti dalla Regione, ecc.) sulla base delle quali sono stati predisposti dei documenti in bozza che sono stati successivamente sottoposti ad una valutazione da parte di colleghi, sia addetti ai controlli ufficiali sia libero professionisti, con una buona conoscenza delle realtà di allevamento delle differenti specie considerate.

Nella predisposizione delle istruzioni si è tenuto conto in modo prioritario del quadro normativo (obblighi di legge) utilizzando il Non Applicabile (NA) per requisiti riferibili a buone pratiche volontarie ma non cogenti.

Le check-list considerate sono le seguenti:

- ✓ **CHECK LIST: CONTROLLO SISTEMA IDENTIFICAZIONE E REGISTRAZIONE DEI BOVINI (CGO 7)**
- ✓ **CHECK LIST: CONTROLLI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE IN AZIENDA E PER LA PREVENZIONE, IL CONTROLLO E L'ERADICAZIONE DI ALCUNE ENCEFALOPATIE SPONGIFORMI TRASMISSIBILI –**
- ✓ **CGO 4 e CGO 9**
- ✓ **CHECK LIST: PROTEZIONE DEGLI ANIMALI NEGLI ALLEVAMENTI (dettaglio “Altre specie”)**
- ✓ **CHECK LIST: PROTEZIONE DEGLI ANIMALI NEGLI ALLEVAMENTI (dettaglio “Vitelli”)**
- ✓ **CHECK LIST: PROTEZIONE DEGLI ANIMALI NEGLI ALLEVAMENTI (dettaglio “Galline ovaiole”)**
- ✓ **CHECK LIST: PROTEZIONE DEGLI ANIMALI NEGLI ALLEVAMENTI (dettaglio “Broiler”)**
- ✓ **CHECK LIST: PROTEZIONE DEGLI ANIMALI NEGLI ALLEVAMENTI (dettaglio “Suini”)**

Per rendere più semplice la consultazione e l’utilizzo delle istruzioni, per quanto riguarda il benessere animale è stato previsto l’utilizzo contemporaneo della check-list (dettaglio “Altre specie”) che riprende in generale i requisiti sulla gestione dell’allevamento e delle check-list specifiche “vitelli”, “galline ovaiole”, “broiler”, “suini”, che nella versione ufficiale riportano sempre i requisiti generali.